



Fachbereich WD 4

**Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung
der Kreditobergrenzen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf Grund
des Ukrainekrieges**

**Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung
der Kreditobergrenzen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf Grund des Ukrainekrieges**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 086/24
Abschluss der Arbeit: 24.1.2025
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG	4
2.1.	Außergewöhnliche Notsituation	4
2.1.1.	Begründungen bezüglich der Notlagenbeschlüsse in den Jahren 2022 und 2023	6
2.1.2.	Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 21. Juni 2024	7
2.1.3.	Meinungsstand hinsichtlich des Zeitraums nach 2023	8
2.1.4.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	12
2.2.	Kontrollentzogenheit	14
2.3.	Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	14
2.4.	Bundestagsbeschluss und Tilgungsplan	16
2.5.	Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts	16
3.	Rechtsfolge: Mögliche Überschreitung der Kreditobergrenzen	17
3.1.	Sachlicher Veranlassungszusammenhang	17
3.1.1.	Allgemeine Voraussetzungen	17
3.1.2.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	18
3.2.	Eignung zur Zweckförderung	20
3.3.	Prüfungsmaßstab des BVerfG	21
4.	Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren	21
5.	Zusammenfassung	23

1. Fragestellung

Gegenstand der nachfolgenden Bearbeitung ist die Frage, ob die nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 Grundgesetz (GG) für den Bund bestehenden Kreditobergrenzen auf Grundlage eines Notlagenbeschlusses des Deutschen Bundestages angesichts des Ukrainekrieges und der sich daraus ergebenden Folgen überschritten werden können.

Die für eine solche Überschreitung geltenden Voraussetzungen ergeben sich aus Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG. Danach können im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, die Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Ein solcher Beschluss wird auch als Notlagenbeschluss bezeichnet.

Nachfolgend werden die Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG im Hinblick auf den Ukrainekrieg und seine Folgen erörtert. Dabei erfolgt zunächst eine Erläuterung der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen der genannten Vorschrift (vgl. 2.). Anschließend wird auf die Rechtsfolge eingegangen (vgl. 3.). Es folgt eine Erörterung der Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der zuvor thematisierten Aspekte (vgl. 4.). Eine Zusammenfassung findet sich unter 5.

2. Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG

Die Überschreitung der Kreditobergrenzen setzt zunächst das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation voraus, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

2.1. Außergewöhnliche Notsituation

Eine kriegsbedingte Überschreitung der Kreditobergrenzen auf Grundlage eines Notlagenbeschlusses setzt voraus, dass der Ukrainekrieg und seine Folgen im Jahr der Überschreitung eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG darstellen.

Der Begriff der außergewöhnlichen Notsituation ist gesetzlich nicht definiert. Allerdings finden sich in der Gesetzesbegründung¹ Beispiele für mögliche Szenarien:

- besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden;
- eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks (etwa die Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009), die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebieten;

1 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

- Ereignisse von positiver historischer Tragweite, die einen erheblichen Finanzbedarf auslösen, wie etwa die deutsche Wiedervereinigung.

Dagegen stellen zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwungbewegungen nach der Gesetzesbegründung keine außergewöhnlichen Notsituationen dar. Derartigen Konjunkturschwankungen sei im Rahmen der Schuldenregel allein durch die sog. Konjunkturkomponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG) Rechnung zu tragen.² Letzteres betont auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 23. November 2023.³ Eine abschließende Definition dessen, was unter einer außergewöhnlichen Notsituation zu verstehen ist, enthält das Urteil hingegen nicht.

In der Literatur wird vertreten, dass unter einer außergewöhnlichen Notsituation plötzlich auftretende oder sich jedenfalls rapide verschärfende, zeitlich begrenzte Krisen zu verstehen seien, die jeweils nach Art und Maß unvorhersehbar seien.⁴ Weiterhin wird davon ausgegangen, dass eine „*außergewöhnliche* Notsituation [...] dann nicht mehr nachvollziehbar und vertretbar angenommen und dargelegt werden kann, wenn sie [...] zum Regelfall erstarkt, also im Wortsinne *gewöhnlich* wird“.⁵

Vorliegend ist zu berücksichtigen, dass der Ukrainekrieg zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits fast drei Jahre andauert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob insoweit noch vom Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation in dem beschriebenen Sinne auszugehen ist. Dies wird im Folgenden erörtert. Dabei wird zunächst dargestellt, wie das kriegsbedingte Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation bisher (insbesondere bezüglich der Jahre 2022 und 2023) begründet wurde (vgl. 2.1.1. und 2.1.2.). Anschließend wird der Meinungsstand hinsichtlich der Frage dargestellt, ob angesichts des Ukrainekrieges auch nach Ende des Jahres 2023 noch von einer außergewöhnlichen Notsituation ausgegangen werden kann (vgl. 2.1.3.). Schließlich wird untersucht, welche Schlüsse sich hieraus für die vorliegende Fragestellung ziehen lassen (vgl. 2.1.4.).

2 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

3 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 107.

4 Vgl. Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand: 59. Edition 2024, Art. 109 Rn. 66; Wendt, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 115 Rn. 80 m. w. N.; ähnlich: Gröpl, Rechtsgutachten vom 7. Januar 2025 zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines „Überschreitensbeschlusses“ („Notlagenbeschlusses“) nach Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 GG für den Bundeshaushalt 2025, erstattet im Auftrag der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, S. 16 (danach ist die außergewöhnliche Notsituation durch die Elemente der „Unvorhersehbarkeit und der vorübergehenden Dauer geprägt.“), abrufbar unter: <https://www.fdpbt.de/gutachten/rechtsgutachten-zur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-ueberschreitungsbeschlusses>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2025.

5 Meickmann, NVwZ 2021, 97, 99.

2.1.1. Begründungen bezüglich der Notlagenbeschlüsse in den Jahren 2022 und 2023

Erstmals gab die Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 Anlass zu einer Überschreitung der Kreditobergrenzen.⁶ Auch die Folgen des Ukrainekrieges führten in den Jahren 2022 und 2023 zu entsprechenden Notlagenbeschlüssen. In dem Antrag der Koalitionsfraktionen vom 30. Mai 2022⁷ wurde das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation neben der Corona-Pandemie auch mit den Folgen des Krieges begründet. Hierzu wurde ausgeführt:

„Die [durch die Corona-Pandemie entstandene] Situation wird verschärft durch die mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verbundenen humanitären, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen, wie beispielsweise die humanitäre Situation in der Ukraine, die Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten aus der Ukraine, die erheblichen Belastungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen durch infolge des Konflikts stark gestiegene Kosten für Strom, Heizung und Mobilität sowie wirtschaftliche Unsicherheit in den Handelsbeziehungen, internationale Sanktionen und darüber hinaus unterbrochene Lieferketten sowie die Verschärfung internationaler und humanitärer Krisen durch massiv steigende Preise für Lebensmittel und Energie.“⁸

Die beiden folgenden Anträge der Koalitionsfraktionen vom 18. Oktober 2022⁹ und vom 27. November 2023¹⁰ knüpften bei der Begründung der außergewöhnlichen Notsituation an den vorstehend zitierten Antrag vom 30. Mai 2022 an. Dabei wurde das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation insbesondere mit den durch die Einstellung der russischen Gaslieferungen bedingten Energiepreissteigerungen begründet, was Maßnahmen zur Abfederung der Preissteigerungen erforderlich mache.¹¹ Hierzu heißt es in dem Antrag vom 27. November 2023:

„Denn von den stark gestiegenen Erdgaspreisen (sowie Strompreisen insb. aufgrund der preissetzenden Wirkung von Erdgas am Strommarkt) ging ein unerwarteter und in dieser Höhe nahezu einmaliger Kostenschock für Unternehmen, private Haushalte und den Staat selbst aus. Die Auswirkungen des Schocks wirken auch 2023 fort und stellen eine außergewöhnliche Störung der Wirtschaftslage dar [...].“¹²

Bezüglich der Jahre 2022 und 2023 ist die Einordnung des Ukrainekrieges und seiner Folgen als außergewöhnliche Notsituation in der Literatur auf Zustimmung gestoßen.¹³ Dabei wurde auf die

6 Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 188; Meyer, DÖV 2024, 90, 92. Vgl. hierzu auch die Anträge auf BT-Drs. 19/18108; 19/20128; 19/22887; 19/28464; 20/505; 20/2036.

7 BT-Drs. 20/2036.

8 BT-Drs. 20/2036, S. 1.

9 BT-Drs. 20/4058.

10 BT-Drs. 20/9501.

11 BT-Drs. 20/4058, S. 1; BT-Drs. 20/9501, S. 1 bis 3.

12 BT-Drs. 20/9501, S. 2.

13 Vgl. Heintzen, NVwZ 2022, 1505 ff.; Meyer, DÖV 2024, 90 ff.

„wirtschaftlichen, energiepolitischen, militärischen und humanitären Folgen“ des Krieges abgestellt.¹⁴ Auch die anlässlich der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss am 5. Dezember 2023 befragten Sachverständigen hielten die kriegsbedingte Überschreitung der Kreditobergrenzen im Jahr 2023 überwiegend für zulässig.¹⁵

2.1.2. Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 21. Juni 2024

Auf Landesebene bejahte das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation angesichts des Ukrainekrieges.¹⁶ Dem Urteil lag das Haushaltsgesetz 2023/2024 des Landes Brandenburg in der Fassung vom 16. Dezember 2022 zu Grunde.¹⁷ Das Gericht führt hierzu aus:

„Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine und die daraus erwachsenen vielfältigen krisenhaften Folgen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht stellten für das Land Brandenburg eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV dar (ebenso zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, S. 206; Krönke, NVwZ 2022, 1606, 1610; Heintzen, NVwZ 2022, 1506; Henneke, Die Verwaltung 2022, 399, 427 f.; zu dieser Einordnung siehe auch BT-Drs. 20/2036, S. 1; BT-Drs. 20/4058, S. 1). Der Krieg beeinflusste seit seinem Beginn am 24. Februar 2022 bis zum Zeitpunkt der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation durch den Landtag die Wirtschaftsabläufe in der Bundesrepublik Deutschland und in Brandenburg im Sinne eines von außen einwirkenden Schocks, der insbesondere im Energiebereich zu Störungen mit Folgen u. a. für die Preisentwicklung geführt und Flüchtlingsbewegungen ausgelöst hat. Seit Februar 2022 waren grundlegende Veränderungen der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu verzeichnen, die sich von gewöhnlichen Entwicklungen insbesondere in der Wirtschaft mit einem normal verlaufenden Konjunkturzyklus deutlich abhoben.“¹⁸

Im Ergebnis erklärte das Gericht die entsprechende Bestimmung des Haushaltsgesetzes indes für nichtig,¹⁹ da sich aus den Darlegungen des Landesgesetzgebers nicht das Bestehen eines

14 Meyer, DÖV 2024, 90, 92.

15 Vgl. die Schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a08_haushalt/Anhoerungen/980348-980348, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2025. Für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im Jahr 2023 sprechen sich in den entsprechenden Stellungnahmen unter anderem aus: Kube, S. 4; Steinbach, S. 3 f.; Tappe, S. 3 f.; Wieland, S. 2; Thiele, Ziffer 11. Kritisch (allerdings nur hinsichtlich der Rückwirkung der Notlagenerklärung): Bundesrechnungshof, S. 6 f. Ausdrücklich gegen das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im Jahr 2023: Söllner, S. 3 f.

16 Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – 22/23, Rn. 136, abrufbar unter: https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~21-06-2024-vfgrbbg-2223_4345, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2025.

17 Ebd., Rn. 71, 164.

18 Ebd., Rn. 136.

19 Ebd., Rn. 71, 164.

Veranlassungszusammenhangs ergeben habe²⁰ (zu dieser Voraussetzung auf Bundesebene vgl. noch 3.1.).

Gröpl weist zudem darauf hin, dass der maßgebliche Beurteilungszeitpunkt für das in dem Urteil festgestellte Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im Dezember 2022 gelegen habe, da der Landtag einen entsprechenden Notlagenbeschluss bereits am 15. Dezember 2022 gefasst habe.²¹ Dafür spricht, dass sich die vorstehenden Ausführungen des Gerichts ausdrücklich auf den Zeitraum seit dem Kriegsbeginn am 24. Februar 2022 „bis zum Zeitpunkt der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation durch den Landtag“ beziehen.²²

2.1.3. Meinungsstand hinsichtlich des Zeitraums nach 2023

Die Frage, ob auch nach Ende des Jahres 2023 noch vom Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation in Gestalt des Ukrainekrieges und seiner Folgen ausgegangen werden konnte, wurde indes unterschiedlich beurteilt. Im Folgenden werden die hierzu vertretenen Ansichten dargestellt.

Im Hinblick auf einen (zunächst in Betracht gezogenen, letztlich jedoch nicht gefassten) Notlagenbeschluss für das Jahr 2024 wurde zum Teil davon ausgegangen, dass der Ukrainekrieg und dessen Folgen im Jahr 2024 noch eine außergewöhnliche Notlage darstellten.²³ Der Umstand, dass der Krieg bereits im Jahr 2022 begonnen hat, wurde dabei nicht als generelles Hindernis angesehen, da das BVerfG in seinem Urteil vom 15. November 2023 bei Krisen mit länger fortdauernden Folgen ausdrücklich „jährlich wiederholte“ Notlagenbeschlüsse erlaube.²⁴ Zwei Jahre hielten sich noch „am unteren Rand des zulässigen Rahmens“.²⁵ Auch im Jahr 2024 bestehe noch

20 Ebd., Rn. 134, 141 ff.

21 Gröpl, Rechtsgutachten vom 7. Januar 2025 zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines „Überschreitensbeschlusses“ („Notlagenbeschlusses“) nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für den Bundeshaushalt 2025, erstattet im Auftrag der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, S. 18, abrufbar unter: <https://www.fdpbt.de/gutachten/rechtsgutachten-zur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-ueberschreitungsbeschlusses>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2025.

22 Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – 22/23, Rn. 136, abrufbar unter: https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~21-06-2024-vfgbbg-2223_4345, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2025. Zu der entsprechenden Beschlussfassung des Landtags am 15. Dezember 2022 vgl. ebd., Rn. 11.

23 Vgl. etwa Rath, Ito.de, Artikel vom 11. Dezember 2023 (im Hinblick auf das Jahr 2024), abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/haushalt-bundestag-bverfg-ukraine-notlage-2024-schuldenbremse>; Steinbach, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, S. 6 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/981096/da7e5f465233ba914c42d80f2bc3ce6b/Prof-Dr-Dr-Armin-Steinbach.pdf>; ders. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024, S. 5, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/985620/8d110bbd1921058c8ac321b47e12ac8c/Prof-Dr-Dr-Armin-Steinbach.pdf>, jeweils zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

24 Rath, Ito.de, Artikel vom 11. Dezember 2023 (im Hinblick auf das Jahr 2024), abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/haushalt-bundestag-bverfg-ukraine-notlage-2024-schuldenbremse>, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2025.

25 Ebd.

eine Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe. Auch wenn der durch den Krieg ausgelöste Preisschock inzwischen abgeklungen sei, lägen die Gas- und Strompreise immer noch deutlich über dem Vorkriegsniveau.²⁶

Zudem stelle der Ukrainekrieg einen exogenen Schock außen- und sozialpolitischer Art dar, der eine Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine ausgelöst und Finanz- und Militärhilfen für die Ukraine erforderlich gemacht habe.²⁷ Der Feststellung einer Notlage stehe auch nicht entgegen, dass im Vorjahr (2023) nur die Abfederung der Energiepreissteigerungen über Notlagenkredite, die direkten Hilfen an die Ukraine und die Flüchtlingskosten dagegen aus dem regulären Haushalt finanziert worden seien.²⁸ Es könne nicht gegen eine entsprechende Notlagenbegründung sprechen, dass die Bundesregierung eine Notlagenkreditfinanzierung der zuletzt genannten Kosten im Jahr 2023 nicht für erforderlich gehalten habe, da es keine Verpflichtung gebe, notlageninduzierte Ausgaben über Schulden zu finanzieren.²⁹

Darüber hinaus wurde das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation von einigen Stimmen auch im Hinblick auf das Jahr 2025 bejaht.³⁰ Eine diesbezügliche Einschätzung von Peter Müller wird in einem Beitrag der Süddeutschen Zeitung dahingehend wiedergegeben, dass der Ukrainekrieg als solcher unvorhersehbar gewesen sei und dessen Dauer von inzwischen drei Jahren nichts daran ändere, dass man mit diesem Ereignis nicht habe rechnen können.³¹

Steinbach führte zudem aus, dass es dem Gesetzgeber bei der Einführung der Schuldenbremse neben der Möglichkeit einer kurzfristigen Krisenreaktion auch um länger andauernde Herausforderungen gegangen sei, die über einen längeren Zeitraum einen erheblichen Finanzbedarf auslösen könnten, wie etwa der (in der Gesetzesbegründung enthaltene) Bezug auf die deutsche

26 Steinbach, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, S. 6 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/981096/da7e5f465233ba914c42d80f2bc3ce6b/Prof-Dr-Dr-Armin-Steinbach.pdf>, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2025.

27 Ebd., 7 f.

28 Rath, Ito.de, Artikel vom 11. Dezember 2023 (im Hinblick auf das Jahr 2024), abrufbar unter: <https://www.ito.de/recht/hintergruende/h/haushalt-bundestag-bverfg-ukraine-notlage-2024-schuldenbremse>, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2025.

29 Rath, Ito.de, Artikel vom 11. Dezember 2023 (im Hinblick auf das Jahr 2024), abrufbar unter: <https://www.ito.de/recht/hintergruende/h/haushalt-bundestag-bverfg-ukraine-notlage-2024-schuldenbremse>; ähnlich (hinsichtlich des Umstands, dass 2024 keine Notlagenfinanzierung erfolgte): Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiVLJn7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 16. Januar 2025.

30 Jeweils im Zusammenhang mit den zuvor gescheiterten Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2025: Peter Müller, zitiert nach Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiVLJn7RndWTrez>; Steinbach, Ito.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.ito.de/recht/hintergruende/h/waere-aussetzung-der-schuldenbremse-verfassungsgemaess>, jeweils zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

31 Peter Müller, zitiert nach Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiVLJn7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

Wiedervereinigung zeige.³² Der Umstand, dass der Krieg nun schon längere Zeit andauere, führe daher nicht dazu, dass ein „neues Normal“ entstehe, das die Regierung finanzpolitisch beherrschen könnte oder müsste.³³

Auch anlässlich der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss zum Bundeshaushalt 2025 vertrat Steinbach diese Auffassung und führte in seiner schriftlichen Stellungnahme aus, dass der Ukrainekrieg eine außergewöhnliche Notsituation „war und bleibt“, da es sich um einen „exogenen Schock außenpolitischer, sicherheitspolitischer und humanitärer Art“ handle.³⁴ In diesem Zusammenhang verwies er auf die kriegsbedingt erforderlichen Militärhilfen und Finanzhilfen an die Ukraine sowie auf die Mehrkosten bei der Versorgung von Flüchtlingen.³⁵

Andere Stimmen beurteilten eine etwaige Überschreitung der Kreditobergrenzen nach Ende des Jahres 2023 dagegen kritisch. Diese (engere) Auffassung nahm dabei indes zum Teil andere Aspekte in den Blick als die vorstehend wiedergegebene Position.

So hielt Kube die Überschreitung der Kreditobergrenzen im Rahmen des Nachtragshaushalts 2023 für vertretbar.³⁶ Allerdings wies er in diesem Zusammenhang darauf hin, dass einzelne Begründungselemente des auf das Jahr 2023 bezogenen Notlagenbeschlusses nicht oder nur eingeschränkt tragfähig seien.³⁷ So könne der darin enthaltene Hinweis auf ein auch künftig „deutlich höheres Energiepreisniveau für Deutschland“ auf ein „neues Normal“ hinweisen, dessen Notlagenkreditfinanzierung seiner Natur nach ausscheide.³⁸ In einem Presseartikel aus dem Jahr 2024 wird Kube zudem dahingehend zitiert, dass „Notlagenkredite [...] nur dann aufgenommen werden [dürfen], wenn sich der Mittelbedarf schockartig auf die Haushaltslage auswirkt“.³⁹ Zwar habe der Ukrainekrieg erhebliche Konsequenzen für den Bundeshaushalt.⁴⁰ Allerdings seien

32 Steinbach, lto.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/waere-aussetzung-der-schuldenbremse-verfassungsgemaess>, jeweils zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

33 Ebd.

34 Steinbach, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 23. September 2024, S. 5 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019560/4882475a0f9d5b6d0da2489e8f9bf3d3/Prof-Dr-Dr-Armin-Steinbach.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

35 Ebd.

36 Kube, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/981112/762de50e3ac06c61f6e877aa78d1bed4/Prof-Dr-Hanno-Kube.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

37 Ebd.

38 Ebd., unter Bezugnahme auf BT-Drs. 20/9501, S. 9.

39 Kube, zitiert nach Seibel, Die Welt, Artikel vom 18. Juni 2024, S. 10.

40 Ebd.

„diese Bedarfe seit Langem bewusst und können in die Haushaltsplanung aufgenommen werden“.⁴¹

Auch Thiele vertrat im Januar 2024 die Auffassung, dass die zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Auswirkungen des Ukrainekrieges „etwa im Hinblick auf die Energiesicherheit“ für sich genommen keinen Notlagenbeschluss mehr tragen könnten.⁴² Denkbar seien indes „fundamentale Veränderungen im Hinblick auf die Hilfsallianz, etwa durch den signifikanten Wegfall der Unterstützung der Ukraine durch USA oder andere Staaten.“⁴³ Daraus könne „kurzfristig ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf entstehen, der – abhängig von seiner Art und Ausgestaltung – durchaus dazu berechtigen könnte, einen entsprechenden Notlagenbeschluss zu treffen.“⁴⁴

Gröpl verneinte in einem Gutachten vom 7. Januar 2025 ausdrücklich das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation in Gestalt des Ukrainekrieges und seiner Folgen hinsichtlich des Jahres 2025.⁴⁵ In dem Gutachten wurde zwar anerkannt, dass die Auswirkungen des Ukrainekrieges in Deutschland zu spüren gewesen seien, insbesondere durch die Unterbringung und Versorgung der hohen Anzahl Geflüchteter sowie durch die Unterstützungsleistungen Deutschlands für die Ukraine, namentlich im militärischen Bereich.⁴⁶ Bezugnehmend auf das zitierte Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg und den darin angesprochenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Krieges vertrat Gröpl allerdings die Auffassung, dass Bund und Länder seit dem Kriegsbeginn im Jahr 2022 bis Januar 2025 „ausreichend Gelegenheit [hatten], um sich auf die neue wirtschaftliche und soziale Situation einzustellen.“⁴⁷ Dies gelte insbesondere deshalb, „weil die Hauptfluchtbewegung aus der Ukraine im Jahr 2022 stattgefunden hatte.“⁴⁸ Seitdem haben

41 Ebd. In diese Richtung auch: Schwarz, zitiert nach Seibel, Die Welt, Artikel vom 18. Juni 2024, S. 10.

42 Thiele, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024, Ziffer 24., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/985576/660b3d4711908004a787f89d4d8a3c57/Prof-Dr-Alexander-Thiele.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

43 Ebd.

44 Ebd.

45 Gröpl, Rechtsgutachten vom 7. Januar 2025 zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines „Überschreitensbeschlusses“ („Notlagenbeschlusses“) nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für den Bundeshaushalt 2025, erstattet im Auftrag der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, S. 17 bis 19, abrufbar unter: <https://www.fdpbt.de/gutachten/rechtsgutachten-zur-verfassungsrechtlichen-beurteilung-ueberschreitensbeschlusses>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2025.

46 Ebd., S. 18.

47 Ebd.

48 Ebd.

sich die ökonomischen Rahmendaten in Deutschland nach der Einschätzung Gröpl normalisiert.⁴⁹ Die wirtschaftliche Entwicklung folge dem normalen Konjunkturzyklus.⁵⁰

2.1.4. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Festzuhalten bleibt, dass insbesondere hinsichtlich des Zeitraums nach Ende des Jahres 2023 unterschiedliche Auffassungen zu der Frage vertreten wurden, ob der Ukrainekrieg noch eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG darstellt. Diese unterschiedliche Bewertung besteht im Hinblick auf das Jahr 2025 fort. Dabei lassen sich die verschiedenen Positionen wie folgt zusammenfassen:

Eine Auffassung stellt darauf ab, dass der Ukrainekrieg als solcher unvorhersehbar gewesen sei und dessen Dauer von inzwischen drei Jahren nichts an diesem Umstand ändere. Angesichts des Krieges und seiner außenpolitischen, sicherheitspolitischen und humanitären Folgen geht die genannte Ansicht auch für den Zeitraum nach Ende des Jahres 2023 von einer außergewöhnlichen Notsituation aus, die im Jahr 2025 fort dauere. Dabei wird insbesondere auf die Militärhilfen und Finanzhilfen zugunsten der Ukraine sowie auf die Mehrkosten bei der Versorgung von Geflüchteten verwiesen.

Eine andere Auffassung geht hingegen davon aus, dass eine außergewöhnliche Notsituation und die hierfür erforderliche Unvorhersehbarkeit nur dann vorliege, wenn sich ein bestimmtes Ereignis in dem jeweiligen Jahr schockartig auf die Haushaltslage auswirke. Hinsichtlich der mit dem Ukrainekrieg verbundenen Folgen (unter anderem energiepolitischer, wirtschaftlicher und sozialer Art) hätten Bund und Länder seit Kriegsbeginn inzwischen ausreichend Gelegenheit gehabt, um sich auf die neue Situation einzustellen, sodass die entsprechenden Bedarfe in der regulären Haushaltsplanung berücksichtigt werden könnten. Eine außergewöhnliche Notsituation wird daher (zumindest) für das Jahr 2025 verneint.

Das BVerfG führt in seinem Urteil vom 15. November 2023 aus, dass die Notlagenbeschlüsse nach Jahren getrennt zu ergehen haben, wenn eine Notsituation oder ihre Wirkungen über den Zeitraum eines Jahres anhalten und fort dauernden Kreditbedarf veranlassen.⁵¹ Daraus folgt, dass die Überwindung länger andauernder Notlagen grundsätzlich auch mehr als ein Jahr lang über Notlagenkredite finanziert werden kann, sofern die Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG in den jeweiligen Jahren vorliegen und die entsprechenden Notlagenbeschlüsse in jedem Jahr neu gefasst werden.

Dagegen wird in dem genannten Urteil nicht zu der Frage Stellung genommen, inwieweit zeitliche Grenzen für das Merkmal der „Außergewöhnlichkeit“ einer Notsituation bestehen. Eine abschließende Beurteilung dieser Frage kann daher nicht erfolgen.

Indes könnte sich auch nach der letztgenannten (engeren) Auffassung eine außergewöhnliche Notsituation im Jahr 2025 dann erneut bejahen lassen, wenn innerhalb dieses Jahres erhebliche

49 Ebd.

50 Ebd.

51 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 172.

Veränderungen des Verlaufs des Ukrainekrieges und der sich daraus ergebenden Folgen eintreten. In diese Richtung gehen etwa die bereits zitierten Erwägungen von Thiele (vgl. 2.1.3.). Dieser hielt bereits im Januar 2024 „fundamentale Veränderungen im Hinblick auf die Hilfsallianz“ für möglich, „etwa durch den signifikanten Wegfall der Unterstützung der Ukraine durch USA oder andere Staaten.“⁵² Daraus könne „kurzfristig ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf entstehen, der – abhängig von seiner Art und Ausgestaltung – durchaus dazu berechtigen könnte, einen entsprechenden Notlagenbeschluss zu treffen.“⁵³

Ein solcher Mehrbedarf erscheint zumindest dann nicht ausgeschlossen, wenn sich der Kriegsverlauf und die damit verbundenen Kriegsfolgen (etwa aufgrund der vorstehend in Betracht gezogenen Umstände, wie etwa einer Reduzierung der Hilfen aus den USA) zukünftig grundlegend ändern. Eine Veränderung des Kriegsverlaufs und etwaige – aus der Veränderung resultierende – militärische und sicherheitspolitische Folgen könnten sich auf die humanitäre Situation auswirken und zu einer höheren Anzahl Geflüchteter führen. Darüber hinaus lassen sich auch neue wirtschaftliche Folgen in Deutschland nicht ausschließen.

Im Ergebnis könnte eine grundlegende Veränderung des Kriegsverlaufs somit insbesondere militärische, sicherheitspolitische, humanitäre und wirtschaftliche Folgen haben, die über das bisherige Maß erheblich hinausgehen. In einem solchen Fall ließe sich – auch auf der Grundlage der strengeren Auffassung – eine außergewöhnliche Notsituation möglicherweise erneut bejahen. Dies dürfte indes nur dann in Betracht kommen, wenn die Veränderung des Kriegsverlaufs und die sich daraus ergebenden Folgen tatsächlich eintreten, beziehungsweise wenn sich dies konkret abzeichnet.

Hinsichtlich der Frage, ob ein Notlagenbeschluss angesichts eines erheblichen finanziellen Mehrbedarfs rechtlich zulässig wäre, vertrat Thiele im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Januar 2024 dementsprechend die Auffassung, dass eine endgültige verfassungsrechtliche Beurteilung „erst im unmittelbaren Vorfeld“ des Beschlusses vorgenommen werden könne.⁵⁴

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine zwischenzeitlich nicht mehr bestehende außergewöhnliche Notsituation aufgrund von grundlegenden Veränderungen des Geschehens „wiederaufleben“ kann, wird in der Rechtsprechung des BVerfG jedoch bisher nicht erörtert. Die Frage, inwieweit im Falle einer Veränderung des Kriegsverlaufs erneut von einer außergewöhnlichen Notsituation ausgegangen werden kann, lässt sich daher nicht abschließend beantworten.

52 Thiele, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024, Ziffer 24., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/985576/660b3d4711908004a787f89d4d8a3c57/Prof-Dr-Alexander-Thiele.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

53 Ebd.

54 Thiele, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024, Ziffer 24., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/985576/660b3d4711908004a787f89d4d8a3c57/Prof-Dr-Alexander-Thiele.pdf>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

2.2. Kontrollentzogenheit

Die außergewöhnliche Notsituation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen. Dies ist laut der Gesetzesbegründung der Fall, wenn die Notsituation auf äußeren Einflüssen beruht, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.⁵⁵

Das BVerfG führt hierzu aus, dass insoweit ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses maßgeblich sei, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausgeschlossen werden solle.⁵⁶ Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden seien, dürften demnach nicht mit Notkrediten finanziert werden.⁵⁷ Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stellt das Gericht unter anderem darauf ab, dass sich die damit verbundenen Herausforderungen „insbesondere aus ihrer immanenten Unberechenbarkeit“ ergeben hätten.⁵⁸ Die Pandemie sei in ihrer Entwicklung weder absehbar gewesen, noch sei sie von der öffentlichen Hand verursacht worden.⁵⁹

Der Ausbruch des Ukrainekrieges war für die Bundesregierung unvorhersehbar, was auch durch die inzwischen dreijährige Dauer nicht in Frage gestellt wird.⁶⁰ Auch die weitere Entwicklung des Krieges und der sich daraus ergebenden Folgen hängen von einer Reihe von Faktoren ab, welche sich von der Bundesregierung nicht beherrschen lassen.⁶¹ Beispielhaft kann insoweit eine mögliche Reduzierung der Hilfen aus den USA genannt werden (vgl. 2.1.4.). Der Ukrainekrieg und seine Folgen entziehen sich somit der Kontrolle des Bundes.⁶²

2.3. Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Weiterhin müsste die außergewöhnliche Notsituation die Finanzlage des Bundes erheblich beeinträchtigen. Nach der Gesetzesbegründung bezieht sich dieses Erfordernis auf den Finanzbedarf

55 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

56 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 109.

57 Ebd.

58 Ebd., Rn. 109.

59 Ebd.

60 Peter Müller, zitiert nach Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiV-LJn7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

61 Zu den diesbezüglichen Unwägbarkeiten vgl. Mölling, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss vom 11. Januar 2024, Ziffer 13., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/985778/b823ccf732ad422dececca7ebb872e90/Dr-Christian-Moelling.pdf>, zuletzt abgerufen am 17. Januar 2025.

62 So auch Heintzen, NVwZ 2022, 1505 f.; ebenso für die Landesebene: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – 22/23, Rn. 139, abrufbar unter: https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~21-06-2024-vfgbg-2223_4345, zuletzt abgerufen am 17. Januar 2025.

zur Beseitigung der aus einer außergewöhnlichen Notsituation resultierenden Schäden und für etwaige vorbeugende Maßnahmen.⁶³

Nach dem BVerfG muss zwischen der Notsituation und dem Neuverschuldungsbedarf eine kausale Beziehung bestehen.⁶⁴ Voraussetzung sei, dass die Notsituation ursächlich zu einer Reaktion des Staates führe, die sich in einer erheblichen Weise auf die „Finanzlage“ des Bundes auswirke.⁶⁵ Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion des Staates auf die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss den Gesamthaushalt spürbar belasten.⁶⁶ Soweit dies nicht der Fall sei, müsse ein plötzlich auftretender Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahme, beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen, gedeckt werden.⁶⁷ Das Tatbestandsmerkmal der „erheblichen“ Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage stelle damit in allgemeiner Weise auf den Einfluss der äußeren Krise auf die staatlichen Finanzen in ihrer Gesamtheit ab.⁶⁸

Die genannte Voraussetzung ist laut dem erwähnten Urteil des BVerfG nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich kontrollierbar. Zwar habe das BVerfG zu prüfen, ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt habe und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliege, komme dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁶⁹

Bereits vor der Entscheidung des BVerfG wurde in der Literatur vertreten, dass hinsichtlich der Erheblichkeit der Beeinträchtigung auch die Haushaltsstruktur, die gegebenenfalls infolge rechtlicher Bindungen der Etatposten kaum Einsparungen an anderer Stelle zulasse, um auf eine Notsituation größeren Ausmaßes zu reagieren, zu berücksichtigen sei. Nehme man als Indikator für die Finanzierung unvorhergesehener Ereignisse aus dem laufenden Etat die Größenordnung an, die sich im Haushaltsvollzug erfahrungsgemäß als Bodensatz in Höhe von 1 bis 2 % des Haushaltsvolumens ergebe, und sehe man es als zumutbar an, zur Bewältigung der Notsituation gegebenenfalls durch eine Haushaltssperre Einsparungen bei weniger prioritären Ausgaben zu generieren, könne eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage angenommen werden, wenn die absehbare zusätzliche Belastung rund 2 % des Haushaltsvolumens oder mehr betrage.⁷⁰ Zu einer ähnlichen Größenordnung gelange man beim Bund aufgrund der Erwägung, dass dessen Regelungen

63 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

64 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 111.

65 Ebd.

66 Ebd.

67 Ebd., Rn. 112.

68 Ebd.

69 Ebd., Rn. 122.

70 Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. Erg.-Lfg. Dezember 2022, Art. 109 GG Rn. 18.

bei Nachtragshaushalten eine Abweichung von der ursprünglich veranschlagten Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen gemäß § 8 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115)⁷¹ zulasse, um unter anderem solche Ereignisse zu bewältigen, deren Ausmaß unterhalb der Schwelle liege, ab der die Ausnahmeregel für Notsituationen anwendbar sei.⁷²

Insoweit ist indes darauf hinzuweisen, dass das BVerfG die in der Literatur in Betracht gezogenen Grenzen in dem genannten Urteil nicht aufgegriffen hat. Eine feste, verfassungsgerichtlich anerkannte Größenordnung, ab der eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, lässt sich daher nach derzeitigem Stand nicht nennen.

2.4. Bundestagsbeschluss und Tilgungsplan

In formeller Hinsicht ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG die Beschlussfassung aufgrund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages im Sinne des Art. 121 GG erforderlich.⁷³ Der Beschluss kann als Gesetzesbeschluss oder als schlichter Parlamentsbeschluss ergehen.⁷⁴ Da die überjährige Feststellung einer Notlage nicht möglich ist, muss in jedem Haushaltsjahr erneut über die noch andauernde Notlage Beschluss gefasst werden (vgl. 2.1.4.).

Der Beschluss über eine erhöhte Nettokreditaufnahme ist gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt.⁷⁵ Die Rückführung der aufgenommenen Kredite hat dabei nach Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

2.5. Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts

Ob eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, unterliegt nach dem genannten Urteil des BVerfG vollumfänglicher verfassungsgerichtlicher Prüfung.⁷⁶ In Bezug auf die Feststellung, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage vorliegt, beschränkt sich die Prüfung des BVerfG jedoch auf das Vorliegen eines Kausalbezugs zwischen Notsituation und ausgelöstem Finanzbedarf, sowie die Frage, ob dieser grundsätzlich geeignet ist, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen.⁷⁷ Hinsichtlich der Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der

71 Art. 115-Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704), das zuletzt durch Art. 245 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

72 Nebel in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 54. Erg.-Lfg. Dezember 2022, Art. 109 GG Rn. 18.

73 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 101; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 115 Rn. 13.

74 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 101.

75 BT-Drs. 16/12410, S. 11. Dazu näher auch BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 113.

76 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 116 ff.

77 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 122.

Finanzlage vorliegt, besteht indes ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers (vgl. 2.3.).⁷⁸

3. Rechtsfolge: Mögliche Überschreitung der Kreditobergrenzen

Als Rechtsfolge sieht Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG die Möglichkeit zur Überschreitung der Kreditobergrenzen vor. Dem Wortlaut der Vorschrift ist keine ausdrückliche Grenze der zulässigen Neuverschuldung zu entnehmen.⁷⁹ Einschränkungen hinsichtlich der notlagenbedingten Kreditaufnahme ergeben sich indes aus den nachfolgenden Kriterien.

3.1. Sachlicher Veranlassungszusammenhang

Laut dem genannten Urteil des BVerfG ist Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG – über seinen Wortlaut hinaus – das Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen außergewöhnlicher Notsituation und Überschreitung der Kreditobergrenze zu entnehmen.⁸⁰ Die insoweit bestehenden Voraussetzungen werden im Folgenden zunächst allgemein dargestellt (vgl. 3.1.1.). Anschließend wird auf die Folgerungen für die vorliegende Fragestellung eingegangen (vgl. 3.1.2.).

3.1.1. Allgemeine Voraussetzungen

Aus dem Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs ergibt sich, dass Überschreitungen der regulären Kreditobergrenze verfassungsrechtlich nur gedeckt sind, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziert.⁸¹ Auch in Bezug auf die Höhe müssen die außerregulären Kreditermächtigungen gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar sein.⁸² Die konkreten Voraussetzungen sind dabei jeweils von der Art der Notsituation und den zu ihrer Bekämpfung sowie zur Anpassung und Nachsorge gebotenen Maßnahmen abhängig.⁸³

Für ausschließlich konjunktur- oder gemeinwohlfördernde Maßnahmen, die nicht auf die Überwindung der Krisensituation gerichtet sind, sondern allenfalls anlässlich der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, ist eine Neuverschuldung aufgrund eines Notlagenbeschlusses nicht möglich.⁸⁴

78 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 122.

79 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 124.

80 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 125, 127.

81 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 133.

82 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 127.

83 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 135.

84 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 133 m. w. N.

Strengere Anforderungen sind an den Veranlassungszusammenhang dagegen nicht zu stellen.⁸⁵ Insbesondere ist die notlagenbedingte Kreditaufnahme nicht auf die unmittelbaren Krisenfolgen beschränkt, sondern kann im Einzelfall auch der Bewältigung mittelbarer Folgen dienen.⁸⁶

3.1.2. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Das Erfordernis des sachlichen Veranlassungszusammenhangs verknüpft die außergewöhnliche Notsituation mit der hierdurch bedingten Kreditaufnahme, mit welcher allein solche Maßnahmen finanziert werden dürfen, welche der Notlagenbekämpfung dienen.

Entscheidend dafür, inwieweit bestimmte Maßnahmen mit Notlagenkrediten finanziert werden dürfen, sind daher zunächst die Umstände, welche im konkreten Fall eine außergewöhnliche Notsituation begründen (vgl. 2.1.). Geht man davon aus, dass der Ukrainekrieg und seine militärischen, sicherheitspolitischen, humanitären und wirtschaftlichen Folgen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch eine außergewöhnliche Notsituation begründen oder – sofern man dies verneint – dass sich eine solche Notsituation durch Veränderungen des Kriegsverlaufs zu einem späteren Zeitpunkt erneut ergeben kann, stellt sich weiterhin die Frage, inwieweit die daraus resultierenden Folgen mit notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen bekämpft werden dürfen.

In Bezug auf den Kriegsverlauf und dessen Auswirkungen auf die Sicherheitslage werden unter anderem militärische Hilfen (insbesondere Waffenlieferungen an die Ukraine) als Notlagenmaßnahmen in Betracht gezogen.⁸⁷ Hinsichtlich der humanitären Folgen des Krieges werden direkte Zahlungen an die Ukraine⁸⁸ sowie eine Finanzierung der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter in Deutschland⁸⁹ erörtert.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen ist bei der Frage nach dem Bestehen eines sachlichen Zusammenhangs zunächst die zu überwindende außergewöhnliche Notsituation in den Blick zu nehmen und zu prüfen, ob die in Betracht gezogenen Maßnahmen gerade der Überwindung dieser Notsituation dienen.

In diesem Zusammenhang wird danach gefragt, inwieweit auch die Finanzierung von Maßnahmen im Inland (Zahlung von Bürgergeld an Geflüchtete und deren Integration) von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfasst werden. Zum Teil wird vertreten, dass ein sachlicher

85 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 136.

86 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 136 unter Verweis auf die Gesetzesbegründung.

87 Waffenlieferungen werden in diesem Zusammenhang etwa erwähnt bei: Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiVLj7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

88 Ebd.

89 So bereits: BT-Drs. 20/2036. S. 3. Zudem wird die Frage der Finanzierung der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter in Deutschland angesprochen bei: Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiVLj7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

Veranlassungszusammenhang zumindest bei der „direkten Unterstützung der Ukraine“ gegeben sei.⁹⁰ Insoweit ist von „Waffenlieferungen, humanitärer Hilfe und anderen direkten Hilfen an die Ukraine“ die Rede.⁹¹ Nicht eindeutig geklärt sei allerdings die Frage, „ob darunter etwa auch Ausgaben fallen wie die Unterstützung von geflüchteten Ukrainern durch die Zahlung von Bürgergeld in Deutschland“.⁹²

Im Schrifttum wird vertreten, dass etwa „die Unterbringung ukrainischer Geflüchteter aus einem Ukraine-Notkredit finanziert werden“ dürfe (nicht dagegen die Unterbringung Geflüchteter aus anderen Ländern).⁹³ Die finanzielle Versorgung von Geflüchteten dient, ebenso wie deren Unterbringung, dazu, diesen Personen einen Aufenthalt in Deutschland auf Grundlage der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere des Sozialrechts) zu ermöglichen.

Zwar könnte man den Bedarf der Geflüchteten im Inland als lediglich mittelbare Folge des Ukrainekrieges ansehen. Allerdings wird in dem genannten Urteil des BVerfG auch die Bekämpfung mittelbarer Folgen von außergewöhnlichen Notsituationen mit notlagenkreditfinanzierten Maßnahmen nicht generell ausgeschlossen. Hierzu heißt es:

„Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage beschränkt sein könnte. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber stand bei der Neufassung der Art. 109, 115 GG als ‚Notlage‘ auch eine ‚plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise‘ vor Augen, ‚die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet‘ (vgl. BT-Drs. 16/12410, 11). Ebenfalls vor Augen hatte der Gesetzgeber das (positive) Ereignis der Deutschen Einheit. Die in der Gesetzesbegründung genannte Finanz- und Bankenkrise der Jahre 2007 bis 2009 führte mittelbar zu einer weltweiten Wirtschaftskrise mit weitreichenden Folgen. Eine randscharfe Abgrenzung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Krisenfolgen dürfte überdies praktisch nicht durchführbar sein.“⁹⁴

Dementsprechend wurden in den Jahren 2022 und 2023 bereits die – ebenfalls in Deutschland im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg eingetretenen – Energiepreissteigerungen und deren wirtschaftliche Auswirkungen über Notlagenkredite finanziert (vgl. 2.1.1.).

Wie in den vorstehend genannten Fällen ergeben sich die finanziellen Belastungen auch bei der Versorgung Geflüchteter aus einem Ereignis, welches – zumindest unmittelbar nach Kriegsausbruch – allgemein als außergewöhnliche Notsituation eingeordnet wurde. Unsicherheiten

90 Peter Müller, zitiert nach Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiV-LJn7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

91 Ebd.

92 Ebd.

93 Meyer, DÖV 2024, 90, 95.

94 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 136.

hinsichtlich der Übertragbarkeit der Ausführungen des BVerfG auf die beschriebene Konstellation bestehen allerdings deshalb, weil die Versorgung Geflüchteter keine Reaktion auf einen exogenen Schock wirtschaftlicher Art darstellt, wie er in der Gesetzesbegründung und dem genannten Urteil des BVerfG beschrieben wird. Vielmehr resultiert die genannte Maßnahme aus den humanitären Folgen des Ukrainekrieges und den hierdurch ausgelösten Fluchtbewegungen. Ob auch die Bekämpfung derartiger Krisenfolgen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfasst wird, ergibt sich weder aus dem Verfassungswortlaut noch aus der Gesetzesbegründung. Auch in dem genannten Urteil des BVerfG wird die Frage nicht erörtert.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass dem Haushaltsgesetzgeber bei der Begründung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt, der sich indes bei mittelbaren Krisenfolgen einengt (vgl. hierzu noch 3.3.).

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen lässt sich somit keine abschließende Aussage dazu treffen, inwieweit die Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen im Inland (etwa für die Zahlung von Bürgergeld an Geflüchtete und deren Integration) von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG erfasst wird. Letzteres dürfte zudem von der Begründung des Haushaltsgesetzgebers im Rahmen eines etwaigen Notlagenbeschlusses abhängen.⁹⁵

3.2. Eignung zur Zweckförderung

Daneben müssen die kreditfinanzierten Maßnahmen geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern.⁹⁶ Die Eignung beurteilt sich dabei nicht nach jeder Einzelmaßnahme, sondern nach den Maßnahmen in ihrer Gesamtheit.⁹⁷

Unter mehreren geeigneten Mitteln bedarf es jedoch keiner Abstufung im Sinne einer Erforderlichkeit oder Angemessenheit.⁹⁸ Insbesondere ist keine vorherige Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume vor Inanspruchnahme einer notlagenbedingten Kreditaufnahme geboten.⁹⁹ Vielmehr ist die konkrete Abwägung zwischen mehreren geeigneten Mitteln zur Abwehr der Notlage eine politische Entscheidung, die allein dem Parlament vorbehalten ist.¹⁰⁰

Vor diesem Hintergrund hängt die Frage der Eignung etwaiger notlagenkreditfinanzierter Maßnahmen davon ab, welche Folgen der außergewöhnlichen Notsituation (welche im Jahr der Finanzierung der Maßnahme noch vorliegen muss) im konkreten Fall bekämpft werden sollen (zu

95 So auch: Peter Müller, zitiert nach Janisch/Krüger, sueddeutsche.de, Artikel vom 8. November 2024, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesregierung-schuldenbremse-lindner-amtseid-lux.UeSy96RdiVLJn7RndWTrez>, zuletzt abgerufen am 14. Januar 2025.

96 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 134 m. w. N.

97 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 134.

98 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 144 ff.

99 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 146.

100 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 144, 146.

bisher in Betracht gezogenen Maßnahmen vgl. 3.1.2.). Die Eignung der entsprechenden Maßnahmen zur Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation ist dann anhand der jeweils vorliegenden Umstände zu beurteilen.

3.3. Prüfungsmaßstab des BVerfG

In dem genannten Urteil des BVerfG wird ausgeführt, dass dem Gesetzgeber sowohl für die Diagnose der Art und des Ausmaßes der Notsituation als insbesondere auch für die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Bekämpfung, Anpassung und gegebenenfalls Nachsorge ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukomme.¹⁰¹

Je weiter allerdings das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liege, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben sei und je entfernter die Folgen seien, desto stärker verenge sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers, weil die Folgen seines Handelns mit der Zeit besser abzuschätzen seien und so verhindert werden könne, dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel werde, wie es bei der grundgesetzlichen Vorgängerregelung bemängelt wurde.¹⁰²

Mit diesem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiere eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte, welche sich auf eine Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers zum sachlichen Veranlassungszusammenhang beschränke.¹⁰³

Hinsichtlich der Geeignetheit führt das BVerfG aus, dass die konkrete Abwägung zwischen den geeigneten Mitteln zur Abwehr der außergewöhnlichen Notsituation eine Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers sei, die er auch politisch zu verantworten habe.¹⁰⁴ Für politisches Handeln räume das GG dem Gesetzgeber in dem vorliegenden Bereich einen Gestaltungsspielraum ein, dem es nur einen Rahmen setze, innerhalb dessen der Gesetzgeber frei sei, politische Entscheidungen zu treffen.¹⁰⁵

4. Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren

In dem genannten Urteil führt das BVerfG weiter aus, dass dem beschriebenen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren entspreche, was dem Gericht im Streitfall die Prüfung ermögliche, ob die entsprechende Beurteilung

101 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 137.

102 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 138.

103 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 142.

104 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 144.

105 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 144.

und Einschätzung des Gesetzgebers anhand der von ihm gegebenen Begründung nachvollziehbar und vertretbar sei.¹⁰⁶

Die Diagnose der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden könne, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheine, seien im Gesetzgebungsverfahren darzulegen.¹⁰⁷

Bei wiederholter Überschreitung der Kreditobergrenzen gelten laut dem BVerfG besondere Anforderungen hinsichtlich der genannten Darlegungen. Insoweit führt es in dem genannten Urteil aus:

„Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.“¹⁰⁸

Vorliegend hat der Haushaltsgesetzgeber bereits in den Jahren 2020 bis 2023 von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch gemacht und dies hinsichtlich der Jahre 2022 und 2023 mit dem Ukrainekrieg und dessen Folgen begründet (vgl. 2.1.1.). Im Jahr 2024 wurde kein Notlagebeschluss gefasst. Vor diesem Hintergrund käme es im Falle eines entsprechenden Beschlusses im Jahr 2025 zwar nicht zu einer notlagenbedingten Kreditaufnahme „innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre“. Allerdings stellt das BVerfG in seinen weiteren Ausführungen entscheidend auf die Krisendauer ab.¹⁰⁹ Der Ukrainekrieg dauert bereits fast drei Jahre, was bereits wiederholt zu einer notlagenbedingten Kreditaufnahme führte. Dies spricht dafür, dass erhöhte

106 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 149.

107 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 150.

108 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 151, 199 f.

109 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, NJW 2023, 3775, Rn. 151, 199 f.

Anforderungen hinsichtlich der Darlegungslast bestehen, sofern zukünftig nochmals ein Notlagenbeschluss unter Bezugnahme auf den Ukrainekrieg getroffen werden soll.¹¹⁰

5. Zusammenfassung

Festzuhalten bleibt, dass die verfassungsrechtlich vorgegebenen Kreditobergrenzen nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf Grundlage eines Beschlusses des Deutschen Bundestages überschritten werden können, wenn eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, welche sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (vgl. 2.).

Der Ukrainekrieg und seine Folgen stellten zumindest im Jahr des Kriegsbeginns (2022) eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG dar. Entsprechendes gilt nach herrschender Meinung auch im Hinblick auf das Jahr 2023 (vgl. 2.1.1.). Auf Landesebene hat das Verfassungsgericht für das Land Brandenburg eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund des Ukrainekrieges bejaht (vgl. 2.1.2.).

Hinsichtlich des Zeitraums nach Ende des Jahres 2023 ist indes umstritten, ob eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG noch bejaht werden kann. Zum Teil wird darauf abgestellt, dass der Krieg als solcher ein unvorhersehbares Ereignis war, aus dem sich auch gegenwärtig noch erhebliche Folgen (unter anderem sicherheitspolitischer und humanitärer Art) ergeben. Andere Stimmen gehen davon aus, dass der Ukrainekrieg nach inzwischen fast dreijähriger Dauer keine „außergewöhnliche“ Notsituation mehr darstelle und sich der Haushaltsgesetzgeber auf dessen Folgen habe einstellen können (vgl. 2.1.3. und 2.1.4.).

Indes könnte sich auch nach der letztgenannten (engeren) Auffassung eine außergewöhnliche Notsituation im Jahr 2025 dann erneut bejahen lassen, wenn innerhalb dieses Jahres erhebliche Veränderungen des Verlaufs des Ukrainekrieges und der sich daraus ergebenden Folgen eintreten. (vgl. 2.1.4.).

Voraussetzung für die Überschreitung der Kreditobergrenzen ist weiterhin, dass sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht und eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage eintritt (vgl. 2.2. und 2.3.). Für einen entsprechenden Notlagenbeschluss sind die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages erforderlich. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu versehen (2.4.).

Das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation, welche sich der Kontrolle des Staates entzieht, ist durch das BVerfG voll überprüfbar. Etwas anderes gilt hinsichtlich der Entscheidung

110 Zum Teil wird diesbezüglich indes zwischen dem Ukrainekrieg selbst und den sich daraus ergebenden Folgen differenziert. So führt Steinbach aus: „Während die Krise des Angriffskrieges tatsächlich nunmehr längere Zeit andauert, sind bislang keine notlagenbedingten Kredite für die Ukraine-Hilfe in Anspruch genommen worden. Was die vorherigen Notlagenerklärungen zu Energiepreisen in 2023 und 2022 anbelangt, so nehmen diese zwar ebenfalls ihren Ursprung im Angriffskrieg Russlands, sie stehen allerdings nicht im Sachzusammenhang mit den zu leistenden humanitären, finanziellen und militärischen Hilfen für die Ukraine. Sollte die Notlage somit zu einem späteren Zeitpunkt erklärt werden, stellt sie somit keine wiederholte Notlage dar und unterfällt damit prima facie auch nicht verschärften Darlegungslasten.“ Vgl. hierzu ders., Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024, S. 5, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/985620/8d110bbd1921058c8ac321b47e12ac8c/Prof-Dr-Dr-Armin-Steinbach.pdf>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2025.

darüber, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt. Diesbezüglich verfügt der Haushaltsgesetzgeber über einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum (vgl. 2.5.).

Als Rechtsfolge sieht Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG die Möglichkeit zur Überschreitung der Kreditobergrenzen vor (vgl. 3.). Zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der notlagenbedingten Kreditaufnahme muss indes ein sachlicher Veranlassungszusammenhang bestehen. Zudem müssen die kreditfinanzierten Maßnahmen zur Notlagenbewältigung geeignet sein (vgl. 3.1. und 3.2.). Bezüglich der beiden letzten Punkte verfügt der Haushaltsgesetzgeber über einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum (3.3.).

Schließlich muss das Vorliegen der genannten Voraussetzungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dargelegt werden. Angesichts der Dauer des Ukrainekrieges von gegenwärtig fast drei Jahren spricht vieles dafür, dass insoweit gesteigerte Anforderungen gelten (vgl. 4.).

* * *